

東アジア社会政策比較研究の理論的基礎

- 日本・中国・韓国の公的年金を中心に -

朴 光 駿

〔抄 録〕

東アジア社会政策を対象にした比較研究は、東アジア地域内外から活発に行われるようになっているが、その大半は比較対象に中国が含まれていないのが現状である。この論文の目的は、中国・韓国・日本を中心とした東アジアの公的年金比較研究の長所と意義、そして有効な比較研究のための課題を提示することにある。この研究を通じて中国が研究対象に加わることが、東アジア比較研究の素材を豊かにするばかりでなく、われわれに新しい理論的観点や研究方法の開発を要求していることを強調したい。

東アジア社会政策の比較は、実践的な側面においても学問的意味においても重要な意義を持っている。それは、東アジア地域が伝統的文化的要素を共有し、急速な高齢化を経験しているが、経済状況や発展速度、高齢化率、社会政策の社会的基盤においては相当な多様性が存在していて、資本主義体制と社会主義体制という要因を中心とした国家間比較も可能であるからである。

東アジアにおける公的年金制度比較研究の質を高めるためには、本格的比較研究の素材になるような比較研究の対象を開発することが求められる。この論文においては、産業化、労働の変化、年金基金のあり方という3つの研究対象を提示し、それぞれの項目を中心に概略的比較を行う。その3項目は(1)年金制度の発展、(2)年金制度の変化・改革、(3)年金に対する社会哲学ないし国民的合意、という年金制度理解のための核心的な3つのポイントにそれぞれ対応するものとして想定されている。

この論文が期待しているのは、こうした比較項目の提示と、その項目を中心とする概略的比較が、これから求められる本格的比較研究のテーマ選定において、ある種のアイデアを提供することである。

キーワード 東アジア(日本・中国・韓国)、比較社会政策、公的年金制度、産業化、年金基金

はじめに

最近、東アジア社会政策を対象にした比較研究が、東アジア地域内からも西洋社会からも活発に行われるようになってきている。しかし、その研究の大半は比較対象に中国が含まれていないのが現状である。この論文の目的は、中国・韓国・日本を中心とした東アジアの公的年金比較研究の長所と意義、そして有効な比較研究のための課題を提示することにある。この研究を通じて中国が研究対象に加わることが、東アジア比較研究の素材を豊かにするばかりでなく、われわれに新しい理論的観点や研究方法の開発を要求していることを強調したい。本文には比較研究、年金制度などに関する規範的・哲学的論議がかなり含まれているが、それはこうした研究動機によるものである。

イギリスの社会政策学者マーシャルは「学生に社会政策を教える教員の関心は、社会政策の枝葉的事実ではなく、本質的真実（essential truths）だけを伝えることである」（Marshall, 1963）と言明した。本質的真実から離れた事実、その社会に対する本質的分析を伴わない比較事例は、単なるエピソードや奇談のようなものに過ぎなく、理論的背景を持たない比較研究結果は、「新しい物語が絶えず追加される逸話集」（Feldman, 1978: 300）に他ならないということを示唆しているのである。ところが、どのような事実が本質的真実なのか。病床に関する国際比較研究においては、病床の高さや広さに関する事実よりは、国民 1000 人当病床数の方が比較に値する本質的事実であるという判断は常識である。しかし、社会経済状況と密接な関連をもっている極めて複雑な年金制度の比較において、おびただしい事実の中から、何が比較に値する本質的事実なのかを見極めることは容易ではない。

本研究においては、とくに公的年金制度を素材にした東アジア比較研究において、その本質的事実として、「産業化、労働の変化、年金基金の管理」という 3 点だけを提示し、概略的に比較検討を行いたい。

1. 東アジア国家比較研究の背景

福祉国家の比較研究が本格的に行われるようになったのは 1980 年代に入ってからであるといえるが、最近では、とくに東アジアを対象にした比較研究も活発に行われるようになってきている。比較研究発展の背景としては、地球への関心の増大、社会科学における方法論の飛躍的発展・精緻化、国際化の進展、情報革命などが指摘されているが（岡沢憲英, 1997: 7-9）、国際地域研究の活性化も国家間比較研究に対する関心を高めた要因である。

韓国と日本においては 1990 年代に入ってから「東アジア国家の比較研究」が活発に行われるようになった。それ以前、両国における福祉国家研究は北欧や西ヨーロッパの国々と比べて自国の遅れているところを指摘するか、あるいはそうした福祉先進諸国の政策の示唆・教訓を提

示するような研究が主流になっていたので、東アジア重視の研究は新しい傾向といえる。また、東アジア社会政策については、西洋社会からの関心も高まっている。学問的関心だけでなく、東アジアの経験から政策的教訓を得ようとする動機からの関心もみられる⁽¹⁾。東アジア内外から、この地域の社会政策に対する関心が高まったことには次の3つの背景があると考えられる。

第一は、20世紀末に東アジア地域が急激な社会変化を経験し、社会政策分野においてもパラダイムの転換ともいえる大きな変化がみられたということである。中国においては社会主義市場経済への体制転換が推進され、年金制度をはじめ主要な福祉制度の抜本的改革が行われ、労働領域においても大きな変化があった。韓国の場合、1997年の経済危機を契機に社会保障体制が大きく発展した。1人当平均所得が1万ドル前後の時期に、GDPに占める福祉支出の割合のレベルが「福祉努力」(welfare effort)の指標としてしばしば使われているが、韓国は国民所得1万ドル水準を1995年と2000年、2度経験し、それぞれの時期において、福祉支出は大きな格差を示すという前代未聞の経験をしている⁽²⁾。

中国・韓国のような激変とはいえないが、日本でも1990年代の10年が、長らく不況からなかなか抜け出せないことで「失われた10年」(the lost decade)ともいわれていて、低成長時代の福祉体制作りが進められてきた。日本では1970年代以降1997年までに25,000人を超えることがほとんどなかった自殺者が1998年には32,863人に急増し、それ以降も自殺者数は減っていないでいる(2003年には34,427人)。その原因については多面的な分析が必要であると思われるが、それにはアジア経済危機の影響が反映されていると推測される。表1は1997年から1998年にかけての自殺者数の増加率を、職業別に示しているものである。被雇用者と自営業者の増加率はそれぞれ39.7%と43.8%にまで達している。とくに55-64歳の男性自殺者の増加が目立ち、それは平均寿命を低下させ、男性の場合、日本が長年間享受してきた世界一長寿の座から降りるような結果の重要な一因となった(2004年、世界2位)。日本男性の場合、65歳まで生存する確率が85.0%であり、スウェーデン(86.1%)やアイスランド、イスラエルなどの国より低くなっている(UNDP, Human Development Report 2004: 168)。

表1 1997 - 1998年間自殺者の増加率

職 種	自殺者増加率(%)
無 職 者	31.7
被 雇 用 者	39.7
自 営 者	43.8
主 婦・主 夫	22.5
平 均	34.7

資料：http://www.t-pec.co.jp/mental/2002-08-4.htm

第二の背景として考えられるのは、各国の多様な福祉現象の比較分析を可能にした有用な概念が研究者によって次々と開発されてきたことである。有効な比較研究には欠かせない概念的

道具（conceptual tool）の開発は比較研究に対する関心を高めただけでなく、比較対象を広げることにも寄与した。脱商品化（decommodification）、福祉レジーム（welfare regime）、拒否点（veto point）、経路依存性（path dependency）、非難回避の政治（politics of blame-avoidance）などがその代表的なものである。日本では経路依存性という観点から年金改革の国際比較を行う研究が登場している（たとえば、新川，2004）。韓国では、拒否点という概念をもって、社会福祉の立ち遅れを説明しようとする研究もある（たとえば、洪，2002）⁽³⁾。以上のような研究は、極めて複雑な福祉現象を簡潔に表す概念的道具の開発によって可能になったことであり、これからも国際比較研究に活用されると予測される。こうした傾向には「新制度主義」の影響がある。国家が単一のアクターとして、ある政策を導入・立案するという従来の考えから脱却し、実は国家は1つではなく、国家内部に利害の異なる、時には対立する複数のアクターがいて、その衝突・折衝・妥協の過程を経て政策が決まるという新制度主義の潮流のことである。

第三の背景としては、福祉国家類型化研究が国際的に注目されるようになったことである。18ヶ国の西欧福祉国家比較研究を通じて、アメリカ、ドイツ、スウェーデンをその典型例とする3つのタイプ、社会民主主義型、保守主義型、自由主義型に類型化したエスピング・アンデルセンの研究（Esping-Andersen，1990）は類型化研究の関心を高めた優れた研究であり、韓国と日本の関連学者にはもちろんのこと、中国の研究者や学会にも大きな影響を与えたものと思われる⁽⁴⁾。ただ、東アジア社会政策には西洋社会とは異なるある共通の特性が存在するという想定に基づいた研究、いわゆる「東アジアモデルの模索」のための研究は性急な試みであると思われる。中国を研究対象に入れるならばなおさらである。エスピング・アンデルセンの研究が比較的同質的な国家間の比較であり、基礎データの蓄積があったからこそ可能であった研究であることを認識しなければならない。基礎研究の蓄積のない状態で、東アジアモデルを求めようとすると、文脈を無視した情報の恣意的引用によって事実を歪曲する可能性さえも生じるのであろう。

2．東アジア比較社会政策の意義

（1）比較社会政策の長所・意義

社会科学において分析・説明・一般化のためには比較資料を使うことが欠かせない。かつて、デュルケンは「比較社会学は社会学の特定分野ではない、それは社会学そのものである」と述べた。社会政策の分析において比較方法の導入は、制度、経済、社会構造、そして文化の要因によって、政策選択が制限されている社会に、選択の幅を広げる。異なるシステムの中で動いている多数の制度を比べることによって、その制度に対する洞察力を提供する。比較は本質的なことと些細なこととの区別を可能にし、具体的な政策だけでなく政治に関する理論づくりの可能性も養成する（Feldman，1978）。

比較研究を試みるもっとも重要な理由が「一般的なものと特殊なものを見極めること」(Higgins, 1981)にあるという見解は、実際に優れた比較研究を行った研究者によっても支持されている。たとえば、「もし、何がすべての国家にみられる‘一般的事実’であり、何がある状況における‘特殊な真実’であるかが確認できれば、比較研究は一般的なものと特殊なものとを判別する学生の能力を高めるのであろう」(Rodgers, 1968: 11)とか、「比較分析は多様な変因を見つけ出すだけでなく、その変因らが存在する多様な文脈を探求する。真の特殊なものと、より一般的なものとの区別は比較分析を通じてのみ可能になる」(Heclo, 1972: 95)という見解がある。

政策選択の範囲を広げてくれることも比較社会政策の長所である。とくに、政策開発のための研究には他国の経験からの教訓を必要とする。勿論、ここにおいては国家間の文脈の違いを充分検討すべきである。この意味において、比較研究者には、他国のプログラムの経験をあまり単純にみないように、政策決定者に警鐘を鳴らすことが求められる。

(2) 社会政策の拡散と東アジア

特別な福祉政策を導入する前に、他国の経験を研究することは、過去においても現在においても一般的な傾向である。かつてビスマルクの社会保険は多くの国家のモデルになった。こうした社会政策の拡散は情報通信技術の発達、グローバリゼーションによって促進されている。「特定の社会政策の導入は政策模倣(policy imitation)の結果である」との主張もなされているほどであるが、東アジアもその例外ではない。例えば、日本の介護保険(2000年導入・実施)にはドイツの介護保険が参考にされた。現在韓国においては「長期療養保険」の導入が進められ、政府試案が公表されている段階であるが、日本の介護保険を大いに参考にしている。韓国医療保険制度の一元化(1998年)の1つのモデルになったのは台湾の経験であった。中国の年金改革においても、チリの年金改革や世界銀行の三階建て年金案、シンガポールの中央基金(Central Provident Fund)などの他国の経験が参考されたといわれている。社会保障改革を行うことにおいて、「中国は他国の経験について慎重に検討し、選択的に改革に取り入れた」(Wong and Flynn ed, 2001)のである。

コルリアとメシク(Collier and Messick, 1975)は社会保障プログラムの拡散パターンとして、地理的拡散(geographical diffusion)とコミュニケーション経路による拡散(diffusion along major lines of communication)を提示した。彼らは前者の例として、社会経済的発展の水準が比較的に低かったヨーロッパの東部・南部の地域国家が、イギリスやドイツの社会保障プログラムを導入したことを挙げていて、後者の例としては、ヨーロッパのプログラムが昔のイギリスの植民地国家に普及されたことを挙げている。グローバリゼーションが深化している現代社会において、この両者のパターンを区分することの意義は薄れているといえる。しかし、人脈を重視する東洋社会においては、人間的つながりを中心に行われる拡散のケースもみられること

も事実である。面白いことは、他国の政策をモデルとするときに、政策決定者に有利な政策を選択的に導入するということである。現在韓国が老人医療・介護に関する日本の経験として注目しているのは、より少ない国家の財政負担で実行できる介護保険であり、国家財政の負担が重くなる（利用者負担の少ない）高齢者医療費無料化制度ではないということがその例になっている。

（３）東アジア比較研究の意義

東アジア国家の比較研究は実践的な側面においても学問的意味においても重要な意義を持っていると思われる。実践的意義といえば、韓国と中国は急速な高齢化を先に経験し、年金制度はじめ多様な政策的対応をしてきた日本の経験から有用な情報やノーハウ（反面教師的なものを含めて）を得ることができるということである。たとえば、沖縄の日本返還による年金制度の統合は民族統一に備えた社会保障システムの構築を課題にしている韓国にとっては注目すべき経験であろう⁽⁵⁾。逆に、最近の中国のドラスティックな年金改革は、若年層の高い年金保険料未納率、年金不信などの問題を抱えていて、経路依存性などによって抜本的な改革ができなくなっている韓国・日本の年金政治にある示唆を与えているのであろう。

理論的な側面においても東アジア比較研究の意義は大きく、その意義は比較研究対象に中国が入ることによってさらに大きいものになった。比較研究の基盤は、あらゆる社会の福祉政策は多くの共通の問題に直面しているという信念にある。すべての面において異なっているとしたら、他国のことについて学べることはない。しかし、東アジアは共通点も相違点も富んでいる典型的なケースであり、比較研究の宝庫であると思われる。家族責任主義という伝統的文化的要素を共有し、急速な高齢化を経験しているが、経済状況や発展速度、高齢化率、社会政策の社会的基盤においては相当な多様性が存在している。それに、資本主義体制と社会主義体制という、極めて重要な要因を中心とした国家間比較も可能なのである。表２は社会福祉の発展要因を領域別に示しているが、そのほぼすべての領域において、東アジアは共通点とともに相

表２ 社会福祉発展の要因

主要領域	具体的要因
政治体制	資本主義/社会主義，民主主義/独裁・封建主義，内閣制/大統領制，中央集権/地方自治，政治政党の状況
経済体制	市場経済/計画経済，経済的基盤（農業・産業・混合），産業化進展の程度，国民所得，分配構造
社会体制	社会に占める社会福祉制度の比重，家族構造，社会階層，都市・農村間の格差，人口構造の変化，教育水準，社会成長と経済成長とのバランス
文化体制	共同体的文化の成熟度，政治文化，社会的偏見・差別，国家に対する信頼，家族・親族・隣人に対する観念，伝統的規範に対する認識

違点を抱えていると思われるのである。

3. 東アジア年金制度比較研究の基礎

他国の社会政策を研究する者は像の前に立った4人のブラインド(視覚障害者)のようなものであると喩えられている。つまり、ある大きいものの一部分を研究する傾向があるということである。重要なのは、研究対象になるその小さい部分が大きい本体の本質を代表するものなのかどうかのことである。東アジア比較研究においては、本格的比較研究の素材になるような比較対象の開発が課題になっているが、ここにおいては、産業化、労働の変化、年金基金のあり方という3点について、概略的比較を行いたい。その3点が、(1)年金制度の発展、(2)年金制度の変化・改革、そして(3)年金に対する社会哲学ないし国民的合意、という年金制度理解のための核心的な3つのポイントにそれぞれ対応するものと判断している。この論文が期待しているのは、こうした概略的比較が本格的比較研究のテーマ選定においてある種のアイデアを提供することである。

(1) 産業化の特徴

社会政策は産業化の産物であるといわれているように、社会福祉制度の生成・発展の遠因に産業化があるということは否定できない事実である。国家と個人との関係の変化、賃金労働者の急増、都市化にともなうさまざまな生活問題をもたらしたのが産業化である。そして、「産業化は資本主義の進展とほぼ同じ意味」として受け入れられてきた。しかし、中国の産業化を以上のような観点から理解することには限界がある。

日本は早い時期から産業化が行われ、1910年から1920年代に工場法や社会保険の立法化が進められた。戦後の産業的発展は急速な都市化をもたらした。韓国は1960年代から国家主導の圧縮的産業化を経験し、日本以上に急速に進行された都市化は深刻な生活問題を生み出した。ところが、中国の産業化には韓国・日本にはみられない特徴がみられるが、その1つが急速な都市化を伴っていないということである。2000年に行われた第5回国勢調査(普查)によると2000年現在中国の都市居住率は36.2%である。

産業化過程に対する深層的比較研究は、なぜ3国の社会政策発展が異なっているのかという根本的質問に対する答えを提供する核心的研究領域の1つであると思われる。時期・速度・内容の異なる形の産業化が、3国の社会政策にそれぞれ異なる影響を与えたのであろう。ここにおいては、産業別労働者構成比を統計的に比較してみたい。

図1は高齢化率がそれぞれ5%、7%前後であった時期に、各産業に従事する労働者の構成比を比較したものである。高齢化率7%になったのは中国と韓国の場合2000年、日本は1970年になっているが、各時期において第一次産業(農・林・水産業)従事者の割合は、それぞ

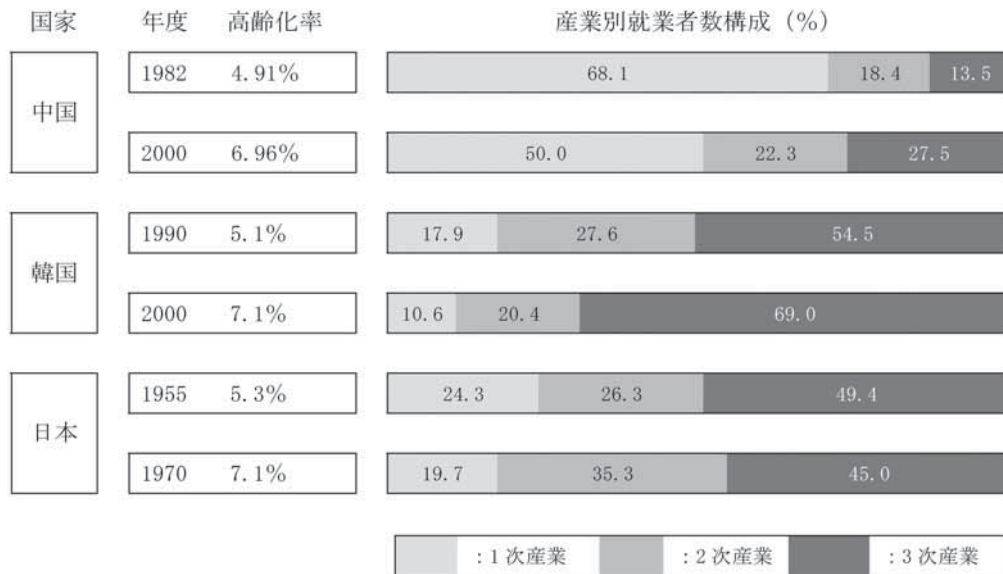


図 1 高齢化率（5%，7%前後）を基準にした産業別就業者数構成の推移比較

資料：高齢化率に関する統計は、中国は『中国統計年鑑』，2001 年：93 項（5 回の国勢調査の要約），韓国と日本はそれぞれ統計庁と総務庁統計局の DB（ホームページ）。産業別就業者数構成は、中国は『中国統計年鑑』2004:121 項（按三次産業分就業人員数），韓国は統計庁の DB，日本は内閣府，国民経済計算，各年度。

れ 50.0%，10.6%，19.7%になっており，中国は高い水準になっている。中国の一次産業労働者の割合は 1970 年に 80.8%，高齢人口が約 5%になった年である 1982 年に 68.1%であったので 2000 年の 50%というのは相対的にゆっくりした都市化の進展を示すものであるといえよう。中国の場合，62.4%（1985 年）から 50%までかかった時間は 15 年であるが（『中国統計年鑑』2004 年：120 に基づく），韓国の場合，6 年（1964 年 61.7%から 1970 年 50.4%）であり，50%から 10%になるまでかかった年月はわずか 30 年であって，社会への衝撃もその分急激であったことを意味している。急速な産業的発展にもかかわらず，都市化の進行が緩慢である中国の特徴の背景には戸籍制度の影響もあろうが，こうした数字は中国の農村社会保障の比重が韓国・日本に比べてはるかに大きいということを示唆している。

（2）労働の変化（柔軟化）

産業化が社会保障制度の生成・発展の核心的要因の 1 つだとすれば，労働市場の変化は年金制度のフレームを脅かす要因であり，年金制度改革の背景として注目しなければならない。労働の柔軟化は新自由主義の潮流によって深化している問題であるが，ここでは，非正規労働の増加の問題を取り上げたい。

韓国において非正規労働（主に臨時職と日雇い労働）の存在は慢性的問題であるが，1990

年代末の経済危機以降、さらに増加し、深刻さを増している。賃金労働者に占める非正規労働者の割合は1990年に45.8%であって、その後1995年には41.9%へと低下したが、経済危機を期して増加し続け、2002年には51.6%になっている（統計庁、DB資料）。韓国の非正規労働は「低い賃金と低い労働条件への代替」と特徴付けられるが、問題はこうした人々が社会保障制度の死角地帯におかれている可能性が高いということである。国民年金と健康保険の適用率をみると、正規労働者の場合、それぞれ92.3%と94.6%と比較的高い水準であるが、非正規職の場合、その適用率は非常に低く、21.6%と24.9%になっている（経済活動人口調査付加調査、2002）。しかも、非正規労働者の約78%が4大社会保険制度すべてから排除されている状況である（韓国労働研究院の内部資料、2003）。

日本においては、非正規労働はパートタイム労働とアルバイトがその主流をなしているが、1985年16.4%であったその割合は増加の一途をたどり、2001年の8月には27.7%にまで上昇している（総務省統計局、平成13年8月労働力調査特別調査結果）。日本にはフリーターという独特な形の労働がある。「15-34歳の年齢層のうち（学生と主婦を除く）、パート・アルバイトおよび働く意思のある無職の人」と定義されているが、厚生労働省はその人数を217万人（2003年）と推定し、内閣府国民生活白書（2003年）は417万人（2001年）と推計しているが、それは総若年人口（15-34歳）の12.2%、学生・主婦を除いた若年人口の21.2%に及ぶものである⁽⁶⁾。いずれの定義によっても、過去10年間で倍増しているこうした非正規労働は年金財政の安定化を脅かし、社会保障から排除される人口層を増やす可能性を高めているのである。日本の公的年金には20歳以上の全国民が加入を義務付けられている国民年金（老齢基礎年金）と、民間企業に勤めるサラリーマンが加入する老齢厚生年金がある。正社員の場合はさらに企業年金が上乘せされる。基礎年金の受給には25年以上の保険料納付が条件になっているが、20代前半の保険料未納率が約50%であるから、このままでは基礎年金も受給できない人が出てくることも予想される。

中国においても、国営企業の改革などによって労働の変化ないし柔軟化が進み、都市労働者に占める公的年金加入者の割合も低下している。改革政策が始まった1978年には都市労働者の99.8%（都市労働者9514万人中、年金加入者9499万人）が公的年金に加入していたが、1990年には84.6%、2000年には63.3%（都市労働者数2億1274万人、年金加入者数1億3468万人）になっている（『中国労働和社会保障年鑑』2001年；朴，2004b）。

ところが、中国における労働市場の変化が公的年金制度や労働者に及ぼした影響を理解するためには、中国社会保障の初期モデルになったソビエト社会保障体系に関する理解が必要となる。資本主義社会の社会保険制度には労働者の保険料納付が給付の条件とされているが、ソビエト体制（そして改革以前の中国年金制度）においては、労働者の保険料納付如何に関りなく、年金受給が保障されていた。つまり、社会保障の運営は国家と労働者の相互的義務ではなく、国家機関の一方的義務になっていた。ソビエト労働憲章129項は「保険料の未払いなどい

かなる場合でも、労働者から保険給付を剥奪することができない」規定している（Rimlinger, 1971）。したがって、中国年金改革は、寄与（contribution）が条件ではなかった社会保障システムから、寄与が給付の条件になるシステムへの転換を意味するといつてよい。

ハート・ランドバーガーらの最近の研究（Hart-Landsberg and Burkett, 2005）は中国における労働の変化は、グローバル化の傾向によって促進されていること、政府政策そのものが社会的不平等と労働者の生活不安を深化させる要因になっていると指摘している。海外直接投資の純流入が1985年10億ドルから2002年には500億ドルを超えており、全体の貿易に占める外資企業の割合は、1990年の12.6%から2001年には50.1%になっている。これは、「外資企業によって支配されている競争力のある労働集約的製造業部門と、国有企業が支配する伝統的産業部門に二分化されている」中国の現実を示唆するものであり、労働の変化の可能性をさらに高めているのである。

（3）年金基金

年金制度の初期には巨額の積立金という魅力的な存在がある。1941年に成立した日本の労働者年金保険法（完全積立方式）は、年金制度本来の意味としての所得保障を主目的にするものではないという意見が一般的であり（横山・多田編，1991：58），主目的の1つが戦費調達であったといわれている。1973年成立した韓国の国民福祉年金法（国民年金の前身で、同年の石油危機などの要因で実施は延期され、未実施のまま法律改正を経て、1988年国民年金として実行）は重化学工業の発展に必要な財源動員がその主目的であったとされ、韓国国内ではそれが社会保障の「不純な動機」の例として批判されることがしばしばある。しかし、必要なのはそれを簡単に批判材料として使うのではなく、経済システムと切り離しては考えられない年金制度の積立金が全体としての社会経済システムの中でどのような意味を持っているものなのかについて真剣に考えることである。

日本も韓国も現在巨額の年金積立金を保有している。日本の場合、2002年現在147.6兆円（厚生年金137.7兆円、国民年金9.9兆円）であり、GDP対比約30%の巨大な規模である。韓国の国民年金基金積立金は2003年末現在約132兆ウォンであり、GDPの21.1%に及んでいる。しかし、巨大な積立金は積立方式を採択したことによる年金制度導入初期にみられる現象であって、その存在が長期的な年金財政の健全性を示すものではない。たとえば、韓国の国民年金は巨額の積立金にもかかわらず、年金債務（Pension Obligation）も巨大なものになっており、未積立年金債務（Unfunded Actuarial Liability）が現在の積立金の規模を上回っているとの指摘もある（文，2005：11-12）。

日本の公的年金積立金は旧大蔵省資金運用部に全額委託される制度が廃止され、代わりに厚生労働省が金融・資本市場で運用するシステムが2008年完了することになり、その運用問題は「2008年問題」（玉木 2004）と呼ばれている。基金が政治的に利用されることが少なくなかつ

た韓国においては、その基金運用の透明性を確保するための市民運動の結果、基金運用の完全公開という成果をあげた。基金運用において無駄な損失を防ぐことの重要性は再論するまでもない。しかし、年金積立金というものは透明性が確保され、運用利益を最大にすればよいものなのか。韓国の場合は、「政治的利害から基金をどう守るか」に論議が集中したあまり、年金積立金の意味に関する本質的論議は少なかった。その意味で、韓国の年金基金管理論議は「見指忘月」（指がさしている月を見ず、指先をみる）の論議であったともいえるかも知れない。

「従業員の統一基本老齢年金保険制度を確立することに関する国務院の決定」（1997年7月16日に公布）にまとめられた中国の年金改革は個人管理と社会管理の二元化をはかり、個人口座制度を導入した。個人口座はシンガポールのCPFをそのモデルにして導入されたといわれているが、医療費や住宅の購入時にもその口座積立金の一部を使えるシンガポールの制度とは異なり、中国の場合はそれを60歳になってからの年金としてしか使えないようになっている（朴，2004b）。それには中国の財政的な背景があると考えられる。中国においては、現に年金積立金の運用を論じる段階ではないが、将来積立金ができ、その運用問題が台頭したときを考えると、韓国の経験は2つの点において中国社会に示唆を与えていると思われる。

1つは、年金制度や高齢者扶養に関する国民の哲学的合意を作り出すことの重要性についてである。これは、「積立金の存在有無にかかわらず、高齢者など所得の少ない人の生活は、現在働いている世代の責任で保障しなければならない」という社会的決意・合意ができるかどうかという極めて本質的問題である。韓国の国民年金も制度導入の初期世代に、低い保険料と高い給付水準を保障していて、それが世代間不公平であるとの不満の声が若年世代から出ている。しかし、その初期世代、つまり現在の高齢世代は「労働期間中所得の一部を自分の老後のためではなく、自分の親たちの扶養のために支出してきた世代」であることを考慮しなくてはならない。将来世代の保険料負担が急激に上昇し、過度のものとならないようにするために積立金を活用する意味は大きい。しかし、早かれ遅かれやがてなくなることになる積立金の存在が誇張されて、高齢者扶養の社会的意志が弱まることは警戒すべきことであると指摘しておきたい。

もう1つの示唆は、基金運用の仕方についてである。基金運用による収益の意味は過度に評価されているかもしれない。国家レベルからみると、運用収益が極大化すると、その分保険料負担は少なくなるかも知れないが、国民負担そのものが少なくなるとは限らない。基金運用収益が極大化すると、その基金以外の主体が受ける収益は減少するからである。筆者は韓国の場合、その基金を老人福祉の基盤整備のために活用することについても大胆に検討すべきであると考えている。実は、すでに言及した国民福祉年金法案の審議中にその積立金を重化学工業の育成だけでなく「社会福祉施設の整備」にも援用できるようにすべきだという意見も提起されたが却下された経緯がある。もちろん、年金基金は本来の目的を持っているはずであり、福祉基盤整備のために助成されたものでは決してない。しかし、福祉基盤整備の資源が限られてい

る事情，そしてそれが年金制度の本来の目的に合致する側面があるという意味で，苦肉の策として検討する必要があるとだけである。住宅などの整備は将来の高齢者在宅福祉支出を抑制する長期的投資である。高齢者の長期養護施設が絶対的に不足している韓国では（表3参照），その施設確保のために活用してもよいと判断される。2003年の韓国の高齢化率は8.3%である。長期療養施設に保護されている高齢者は全高齢者の0.5%（19,670人）であり，極めて低い。日本の場合，同じ水準の高齢化率は1977年のことである（8.4%）。当時，日本の施設保護率は1.33%であった。質の高い施設が確保されていれば，将来の受け取る年金額が多少低くなっても，介護の質は保障されるメリットがあるはずである。

表3 高齢化率が類似な時期における療養施設確保水準の日韓比較

区 分	韓国 2003 年	日本 1977 年
高齢者数（率）	3,969 千人 (8.3%)	9,561 千人 (8.4%)
療養施設数、入所者数	281 ケ所 19,670 人	1,652 箇所 126,834 人
施設当り平均入所者	70 人	77 人
施設保護比率	0.50%	1.33%
1977 年の日本の療養施設保護率 1.33%が最低適正水準であるとする、韓国に現在不足する療養施設は 33,118 床であり、70 人基準で 473 ケ所の施設が足りない状況である。		

資料：韓国の資料は，保健福祉部老人保健課，「公的老人療養保障制度推進基本方向および企画団設置基本計画（2003）」，日本の資料は，『厚生白書』1978年版。

4．東アジア比較研究の課題

国家間比較研究には多くの長所にもかかわらず，批判もつきものである。まず，研究結果により提示されたある共通点に対して，国家間の「相違点のリスト」⁽⁷⁾を提示することで批判する建設的とはいえないケースがある。たとえば，エスピング・アンデルセンによってアメリカとイギリスが「自由主義レジーム」に分類されるといっても，両国間の相違点のリストを作るとしたら，山ほどになるのであろう。ジョンズは儒教文化の特徴に着目し，東アジア国家（中国は含まれていない）に共通的にみられる現象として，経済の領域において政府と大企業主導の企業が国家方向を決めていること，政治領域には，説得と強要による上下合意，福祉領域においては，家族中心の社会福祉など家族・経済中心の福祉国家（Jones, 1993）という特徴を提示したが，韓国と日本の研究者からは多くの批判を受けている。しかし，われわれは研究結果に対してではなく，その研究目的と方法により注目すべきである。

イギリス，アメリカ，ソビエトなどの輸血組織を比較検討したティトマス『贈与関係』（*The Gift Relationship*, 1970年）は，売買システムではなく，利他主義的で自発的な献血システムがいかに重要であるかを提示した優れた研究として知られている。ところが，その比較目的が「利他主義」（altruism）の概念，つまり「血液を必要とする見知らぬ人のために献血するという強い連帯感」の概念を研究することであったと解釈する研究者もいて，筆者もその見解に同

意している。同じく、エスピング・アンデルセンの研究も「脱商品化」の概念とその社会的意味を明確化するための研究であったという見方も可能であろう。

比較研究におけるより根本的な批判はやはり「研究能力(competence)の問題」とかかわる。比較社会政策研究者フェルドマンは、イギリスとスウェーデンの所得保障に関するヘクロの優れた比較研究(Heclo, 1974)は、彼が両国において教育と生活の経験があったからこそ可能であったという。その後、研究範囲をドイツまでに広げた研究の際にはドイツ専門家との共同研究の形をとらざるをえなかったが、研究者を増やしたことは決して研究能力の向上を保障するものではなかったといっている(Feldman, 1973: 293-295)。比較研究には研究者間の協力が欠かせないが共同研究が必ずしも解決策とは限らないことを示唆している⁽⁸⁾。

比較研究能力は自国の状況に対する正確な認識を前提にする。他国に関する新しい事実に出会った時、その事実の正確な意味を把握するためには、自国の状況との比較が必要になる。このような理由から、国家間の比較を行う研究者はまるで写真家の使うような技法を使う者と喻えられてきた。しばしば写真家たちは山を撮るとき、人や民家なども意図的に写真の中に収める。われわれは人や民家の大きさを知っており、それゆえにたとえ初めてみる山であっても、その大きさや谷の深さが予測できるようになる。われわれは、われわれが初めてみた物(物事)に対しては、われわれがすでに知っている物(物事)と比較することによって、その意味・価値がわかるようになるのである。東アジアの比較研究においても比較の基準になる「民家」のようなものに関する知識の共有が必要であり、それは優秀な比較研究の条件でもある。その上、前章で示したような本質的な事実と判断される現象や事実に対する研究、概念的道具を活用する研究を重ねていくことが、東アジア比較社会政策における当面の課題であると思われる。

〔注〕

- (1) このような場合、政治的立場によって関心の焦点も異なる。たとえば、イギリスの場合、労働党は、経済成長の刺激、社会的統合の維持、大衆の生活水準向上を同時に進める国家の役割を強調するために東アジアを言及している反面、保守党は低い水準の社会支出、政府活動に依存しない個人の自助精神に基づいた企業中心社会のイメージを支持するために東アジアを引用している(White and Goodman, 1998: 10)。
- (2) 初めて国民所得が1万ドルになった1995年(11,432ドル)においてGDPに占める福祉支出は5.7%に過ぎなかった。経済危機で1998年の経済成長率は-5.8%になり、為替変動などもあり、国民所得は1997年の11,176ドルから7,355ドルに急低下した。しかし、新しい貧困・失業政策の実行により福祉支出は急増し、1999年(9,438ドル)のGDP対比支出は11.8%まで上昇しているのである(朴光駿, 2004c。国民所得は、統計庁のDBによる)。
- (3) 韓国ではほぼすべての国家政策に対する調整や統括を行ってきた「財政経済院」(副総理を長とする中央政府組織)が福祉政策の拒否点であったとされている。改革的福祉政策が、経済成長への強い指向性を持ち、経済成長を妨げる可能性があると判断される政策案の成立を阻止するこの拒否点を通することは可能ではなかったことが社会福祉の立ち遅れの原因であり、逆に、1990年

代末社会政策分野に大きな進展がみられたのは、この拒否点の統制力が顕著に低下した事実によるという。

- (4) エスピング・アンデルセンの著作(1990)はすでに中国語で翻訳されていて、その研究内容についても中国学界に紹介されている。たとえば2004年発行された楊偉民の編著『社会政策導論』(中国人民大学出版社)にはその福祉国家類型化研究の内容が、詳しく紹介されている。
- (5) 沖縄がアメリカから日本に返還されたのは1972年5月15日のことであるが、日本本土は1961年から皆年金体制が確立されていた。沖縄住民を公的年金システムの中に編入することにはさまざまな問題を解決しなければならなかったのであろうが、沖縄の人口が日本全人口の約1%に過ぎなかったこと、日本経済が非常によい時期であったこと、沖縄住民に有利な制度に対する国民的合意があったことで、年金統合はスムーズに行われたのである。むしろ、韓国の場合、人口規模や経済力などにおいて、このケースとは比較できないほど厳しい状況であるが。
- (6) 両政府機関の推計に格差があるのはその定義の仕方が異なることによる。前者は、「フリーターという立場を選択している人、つまり正社員になりたくない人」とし、後者は「フリーターにならざるを得ない立場の人、つまり正社員になれない人も含む」と定義している。
- (7) Marmor と Bridges はこの問題について次のように述べている。「比較研究が提示される度にこうした批判は自動的に提示された。関連された国家らに対する相違点の目録が提示されたのである。そのような相違点が、比較研究の教訓が伝わることを論理的に不可能にしている」(Higgins, 1981: 15 から再引)。
- (8) 現在、東アジアの社会福祉(社会保障)に対しては、多数の研究者による研究(たとえば、大沢編, 2004; 広井・駒村編, 2003)も出ているが、それらは比較研究の基礎資料作りの試みであるといえよう。この意味において、経路依存性などの概念的道具を持って福祉国家比較研究を試みた新川らの研究(2004)は進歩したものとして評価することができる。また、宇佐見編(2003)も注目すべき研究のように思われる。

〔参考文献〕

- 文ヒョンピョ, 2005, 国民年金改革の必要性と推進方向, 韓国開発研究院。(韓国語)
- 朴光駿, 2004a, 『高齢社会の老人福祉政策』ヒョンハク社。(韓国語)
- 武川正吾, 2003, オリエンタリズムの終焉, 『状況と福祉』14号。(韓国語)
- 全国老齢工作委員会辺公室編, 2001, 『老齢工作文献選編』(中央巻・地方巻), 華齡出版社。
- 鄭功成他, 2002, 『中国社会保障制度変遷と評価』, 中国人民大学出版社。
- 労働和社会保障部, 『中国労働和社会保障年鑑』各年度, 中国労働社会保障出版社。
- 宇佐見耕一編, 2003, 『新興福祉国家論』, アジア経済研究所。
- 大沢真理編, 2004, 『アジア諸国の福祉戦略』, ミネルヴァ書房。
- 岡沢憲英, 1997, 「比較研究の視角」, 岡沢憲英・宮本太郎編, 1997, 『比較福祉国家論』, 法律文化社。
- 新川敏光/ジュリアーノ・ボノーリ編, 2004, 『年金改革の比較政治学: 経路依存性と非難回避』, ミネルヴァ書房。
- UFJ 総合研究所, 2004, フリーター人口の長期予測とその経済的影響の試算。
- 横山和彦・多田英範編, 1991, 日本社会保障の歴史, 学問社。
- 玉木伸介, 2004, 年金2008年問題, 日本経済新聞社。
- 朴光駿, 2004b, 中国における高齢者年金改革の動向と課題, 『社会学部論集』第38号。
- 朴光駿, 2004c, 社会政策の評価研究: 韓国生産的福祉政策を素材に, 第110回社会政策学会発表文。
- 朴光駿, 2004d, 東アジア文化からみた中国の高齢化とその対応, 西北大学特別講演原稿。

- 広井良典・駒村康平編, 2003, 『アジアの社会保障』, 東京大学出版会。
- Collier, David, and Messick, Richard, 1975, Prerequisites versus Diffusion, *American Political Science Review*, 69.
- Clasen, Jochen ed., 1999, *Comparative Social Policy*, Blackwell Publication.
- Clasen, Jochen, 2004, *Defining Comparative Social Policy*, Kennet ed., 2004, *A Handbook of Comparative Social Policy*, Edward Elgar.
- Esping-Andersen, Gosta, 1990, *The Three World of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- Esping-Andersen, Gosta, 2000, Two societies, one sociology, and no theory, *British Journal of Sociology*, Vol.51 No.1.
- Feldman, Elliot, 1978, Comparative Social Policy: Field or Method?, *Comparative Politics*, Vol.10 No.2.
- Hart-Landsberg, Martin, and Burkett, Paul, 2005, *China and Socialism: Market Reforms and Class Struggle*, Monthly Review Press.
- Higgins, Joan, 1981, *States of Welfare : Comparative Analysis in Social Policy*, Basil Blackwell.
- Higgins, Joan, 1986, Comparative Social Policy, *The Quarterly Journal of Social Affairs*, Vol.2 No.3.
- Kennet, Patricia ed., 2004, *A Handbook of Comparative Social Policy*, Edward Elgar.
- Kennet, Patricia, 2002, *Comparative Social Policy*, Open University Press.
- Marshall, T.H, 1963 , *Sociology at the Crossroads*, Heinemann
- Heclo, Hugh, 1974, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, Yale University Press.
- Rimlinger, Gaston, 1971, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, John Wiley and Sons.
- Rodgers, Barbara et al ed., *The Study of Social Policy : A Comparative Approach*, George Allen & Unwin
- White, Gordon and Goodman, Roger, 1993, *Welfare Orientalism and the search an East Asian welfare model*, White et al ed., *The East Asian Welfare Model*, Routledge.
- Wong, Linda and Flynn, Norman ed., 2001, *The Market in Chinese Social Policy*, PALGRAVE.

〔付記〕

- (1) この研究において、とくに中国の年金制度の状況を把握するために、次のような数人の中国研究者を対象にして、面談調査を行った；鄭功成(中国人民大学教授, 社会保障研究センター長), 仇雨臨(同大学教授, 社会保障系主任), 孫光德(同大学教授, 労働人事学院), 蔡昉(中国社会科学院, 人口・労働経済研究所長), 張車偉(同, 副所長), 唐鈞(同, 社会政策研究センター研究員)。面談期間は2004年11月1日から11月4日まで、場所は中国人民大学社会保障研究センターおよび中国社会科学院であった。面談に協力してくださった方々に感謝の意を表したい。
- (2) この研究は平成16年度佛教大学特別研究助成による研究成果である。

(ぱく くわんじゅん 社会福祉学科)

2005年10月19日受理

